

筆路藍縷三十年

菸害防制法與台灣

總審訂 / 金玉瑩 著 / 林欣屏、杜家駒



建業法律事務所
CHIEN YEH LAW OFFICES



新學林

筭路藍縷三十年 ——菸害防制法與台灣

總審訂：金玉瑩所長

作者：林欣屏律師
杜家駒律師

國家圖書館出版品預行編目資料

筆路藍縷三十年——菸害防制法與台灣 / 金玉瑩

總審訂：林欣屏、杜家駒作。 -- 一版。 -- 臺北市：

建業法律事務所，2012. 03

面；公分

ISBN 978-986-88118-5-0(平裝)

1. 吸菸 2. 菸害防制

411.84

101004245

筆路藍縷三十年——菸害防制法與台灣

總審訂：金玉瑩

作者：林欣屏、杜家駒

出版者：建業法律事務所

地址：台北市信義路5段7號62樓

電話：(02) 81011973

傳真：(02) 81011972

總經銷：新學林出版股份有限公司

地址：台北市和平東路二段339號9樓

電話：(02) 27001808

傳真：(02) 27059080

網址：<http://www.sharing.com.tw/>

出版日期：2012年3月 一版一刷

郵撥帳號：19889774 新學林出版股份有限公司

劃撥金額1000元以上免郵資，未滿1000元加收郵資50元

定價：300 元

ISBN 978-986-88118-5-0

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回更換

門市地址：台北市大安區和平東路2段339號9樓

團購專線：(02) 27001808 分機 18

讀者服務：law@sharing.com.tw

電子商務：<http://www.sharing.com.tw>

總序

本所自 1973 年由法學博士曾世雄律師肇建以來，在歷任所長李仲一律師、吳光明律師、蔡欽源律師的領航下，不斷成長茁壯，於商務暨資本市場、稅務規劃與行政救濟、公共工程暨促進民間參與公共建設專案計畫、智慧財產權暨科技法律服務、生技醫療法律服務、都市更新等各專業領域，持續提供客戶最為專業、優質、與精緻的服務，晃眼之間，已走過了近 40 個年頭。

去（2011）年 2 月 26 日，蔡故所長欽源因疾驟逝，全所同仁為之慟然。蔡故所長以其深厚的法學專業素養及豐沛的實務經驗，畢其一生心力，奉獻於法律工作而不輟，於學理及實務領域，均斐然有成。其自 1994 年迄 2011 年擔任本所所長期間，殫思竭慮，擘劃本所之經營方向、組織分工、服務領域與客戶關係，並從不吝於分享並傳授同仁其已臻爐火純青之境的案件處理功力。同仁每回與其相對而坐，無一次不是滿懷收穫而去。而蔡故所長雖竟日案牘勞形，但對於同仁生活及各方面的關懷，從未曾稍減。往往在同仁埋首卷宗之時，那熟悉的身影，已捎來溫暖的問候。

蔡故所長生前，即有綜整本所長年來處理案件之諸多寶貴經驗，分門別類以專書方式呈現，俾法律實務工作之推展、以饗社會各界的想法。本所秉承蔡故所長遺志，在各領域專業同仁之通力合作下，將多年承辦案件之心血及累積，粹鍊成為本系列「英美契約法律原則及英文商務契約導讀」、「企業經營之法律風險」、「生技醫療法律解析」、「金融消費者保護法解析」、「產業園區相關法令彙編與解析」、「都市更新條例裁判函令彙編」、「筆路藍縷三十年——菸害防制法與

台灣」等各冊專書，冀能為在各該領域奮鬥的朋友們，提供可依循之參考憑藉。

斯人日遠而典型夙昔，於本系列專書付梓之際，謹以此獻給 蔡故所長，其身教言教，均堪當典範，引領我們繼續勇往前行。

建業法律事務所所長

金玉蓉

2012.02.04

序

世界衛生組織（World Health Organization, WHO）對於「健康」的定義為：「健康乃是一種在身體上、精神上的完滿狀態，以及良好的適應力，而不僅僅是沒有疾病和衰弱的狀態。」換言之，健康的生活不只是去除疾病與衰弱，更有積極創造生理與心理完滿狀態之一面。而法律人作為社會的良醫，不能只是單純的消除社會紛爭，更需要積極的防爭止紛；而如能從根源上建構一個健康的社會環境，那就顯得更有意義了。

建業法律事務所在歷任所長的領導下，不僅以解決社會紛爭為職志，並投入更多預防紛爭及創建健康環境的心力。因此，除了傳統的訴訟與非訟工作外，更孜孜不倦於政策的形成以及協助相關法律的制定。為了回饋社會，本所鼓勵員工積極的參與社會改造的過程，除了積極參與健康議題的政策形成、立法以及爭端處理外，服務工作更遍及疾病預防、健康促進、醫療議題、生技藥物、食品保健、疫苗製造以及化妝品管理等各種面向，為國內對於健康議題全方面關注的專業法律事務所之一。而吸菸對於健康的危害超乎想像，具有多種危害健康的物質，能導致許多致死之疾病；對於非吸菸者只要接觸到二手菸甚至是三手菸，也會對健康造成嚴重的侵害，本所因而對於菸害的防制持續投入相當的關注，並以能促進我國民眾提升健康狀態略盡一己棉薄為榮。

本所正式有規模的推動菸害防制工作源於 2006 年，由 蔡故所長欽源先生指派本所律師積極參與菸害防制法修正以及後續行政管制之法制工作，以期建構更有溫暖及人性的健康環境；之後由金所長玉瑩女士秉其遺志，繼續推動台灣控菸工作，率領本所同仁由政策、法律以及行政等各方面協助防制菸害，卓然有成。本所於此數年內，先

後蒐集整理各國立法例與政策推動的現況，使我國對於菸害防制工作能擇優汰劣，借鏡各國先進經驗而減少法律的衝突；同時受邀參加或舉辦國際控菸會議，俾與各國菸害防制之專家學者建立良好的互動，並將台灣的菸害防制工作向國際推廣。而在國內，除長期協助菸害防制法的修正外，也實際投入到菸害防制工作上，接聽民眾申訴菸害專線並反映輿情予行政機關；對於行政機關於執法時遇到的爭議問題，也給予律師的專業法律意見。再者，為了善盡本所的企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR），本所同仁也會自主前往機關學校宣導菸害防制以及戒菸之益，期能從根源上減少菸害的發生。

本書記錄本所投身菸害防制工作的點滴，第一章介紹菸品對健康的危害以及說明目前我國簽署 WHO 菸草控制框架公約（WHO Framework Convention of Tobacco Control, FCTC）之後的法制現況。第二章針對菸害防制法中的重要法律議題，收錄本所律師曾經發表的學術論文，從法理面提出理論建構，其中有針對本所處理之菸害防制重要爭訟作法律上之分析與匯整，以為日後進行菸害訴訟的重要參考。最後則記錄本所參與過的重要菸害防制工作，並蒐集編纂國民健康局的菸害防制問答集，供各界於遭遇菸害防制爭議時能快速查詢使用。

菸害防制工作除是本所從事社會責任追求永續發展理念之一環，致力於員工、客戶、社區團體與合作夥伴的利益，超越道德、法律及公眾要求的標準外，也是本所員工貢獻其愛心與熱誠回饋社會的方式之一。數年來，同仁利用餘暇，投注心力於菸害防制之公益活動，隨著台灣吸菸率逐步下降、二手菸害暴露率持續下降等好消息傳來，本所全體同感與有榮焉。然而青少年吸菸率並沒有顯著的下滑，代表我國菸害防制工作仍需繼續努力，希望社會各界也能投身到此一工作中，以創造更為健康與宜人的生活環境，也至所是盼。

執筆者一同

目 錄

總序	I
序	III

菸害防制的歷史

壹、引言	3
貳、菸品對健康之危害	4
一、對身體機能的影響	4
二、對男性的影響	5
三、對女性的影響	5
四、對兒童及青少年的影響	6
五、二手菸	6
參、國際上菸害防制的歷史	7
肆、我國菸害防制的努力與立法	8

菸害防制立法的重要法律議題

壹、孕婦吸菸自由的再商榷	13
一、前言	13
二、孕婦的吸菸權	13
三、胎兒的生命權	15
四、孕婦吸菸權與胎兒生命權兩者間的衝突	16

五、結語	18
貳、菸品健康福利捐的合憲性分析	18
一、前言	18
二、「為什麼要多收我錢？」	21
三、霍布斯的「自然權利」與「主權者的命令」	23
四、密爾的「侵害原則」	25
五、「古典功利主義」與「馬克斯主義」	29
六、勞爾斯的「差異原則」	33
七、結語	35
參、戶外禁菸的合憲性分析	37
一、前言	37
二、我國限制吸菸場所之相關法規依據	38
三、外國限制吸菸場所之立法例	40
四、日本路上吸菸處罰規定之介紹	42
五、吸菸自由之基本權利概念分析	42
六、政府立法限制禁止戶外行進間之吸菸行為之 合憲性分析	45
七、結語	48
肆、菸害訴訟因果關係	50
一、前言	50
二、我國侵權行為法上之因果關係	51
三、醫療訴訟中的因果關係	53
四、菸害訴訟上之因果關係之證明	57
五、結語	61

建業與菸害

壹、菸害防制小觀念	65
誤導性商標之不溯既往	65
一、菸品廣告具有「資訊傳播」、「商業利益」與 「有害商品」廣告三種特質	65
二、菸品廣告係「商業性言論」之一環，受憲法 第 11 條言論自由之保障	66
三、政府立法對菸品廣告採取合理而適當之限制， 並未違憲	67
四、法律不溯及既往乃憲法上之基本原則	69
五、法律溯及既往原則之適用	70
六、菸害防制法第 8 條及第 21 條規定之菸品標示 義務及責任，與不溯既往原則之關係	71
七、結語	73
貳、參與公益訴訟	74
菸品廣告或菸品包裝設計？	
一、臺中高等行政法院 99 年度訴字第 195 號判決 評析	74
一、問題緣起	74
二、臺中高等行政法院 99 年度訴字第 195 號判決	75
三、判決評析	78
四、結語	80

參、建業的參與	80
一、建業的努力	81
二、菸害實戰問答	82



菸害防制的歷史

壹、引言

菸害對人體產生極嚴重之負面影響，全世界各國目前正積極進行菸害防制工作。自 1997 年菸害防制法通過後，防制菸害已成為政府施政的重點，行政院衛生署國民健康局於 2004 年度於全台各縣市推動校園無菸運動，全力杜絕在公共場所、學校、工作場所與家庭的二手菸，亦初步建立支持菸害防制的基礎建設，如建立菸害防制資料庫等。又 2003 年 5 月，「菸草控制框架公約」(WHO Framework Convention on Tobacco Control，簡稱 FCTC) 通過，於 2005 年 2 月生效，截至 2008 年 10 月，高達 160 個國家（或組織）締約。公約第 19 條有關「責任」部分，要求各締約國為達菸草管制之目的，應考慮必要時採取立法行動或促進其現有法律以處理刑事和民事責任；並包含締約國相互合作、交流相關判例訊息、研議與責任有關之問題。

為順應世界反菸潮流、維護國民免於菸害威脅，我國亦簽署 FCTC 並因此對菸害防制法進行相關修正。2007 年 6 月菸害防制法修正案終經立法院三讀審查通過、相關子法規亦分別於 2007、2008 年間分別發布，期能落實防制菸害之政策目標。

而建業法律事務所自 2006 年開始即為公益擔任衛生署國民健康局的法律顧問。自此建業法律事務所即協助台灣進行菸害防制工作迄今，期間除了整理與引進外國對於菸害防制的法律概念與作法外，並協助台灣制定菸害防制法修正案以及相關子法規。並且更進一步對社會大眾和政府機關進行菸害防制的宣導以及法制教育，經過這些年的努力，菸害防制的觀念已經略見所成，吸菸率亦逐步下降，期於政府、民間團體與社會大眾的努力之下，可以進一步對抗菸害、造福國民健康。

貳、菸品對健康之危害

菸草危害人類健康早經醫學證實，菸品之使用與肺炎、心臟血管疾病、慢性支氣管炎及肺氣腫有密切的關係。根據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的統計，每年全球平均有 540 萬人死於菸害，平均每 6 秒即有 1 人死於菸害，使用菸品者平均壽命減少約 15 年，吸菸不僅傷害呼吸系統，尚影響心臟、循環系統等身體各重要器官，更是致癌的主因之一。

一、對身體機能的影響

1. **呼吸系統**：吸菸會傷害呼吸道的黏膜，造成咳嗽、咳痰、喉嚨痛、打噴嚏、流鼻水、破壞免疫系統，因此吸菸者普遍較為容易感冒，也容易惡化為支氣管炎及肺炎，在 2001 至 2004 年所有發生肺結核的案例中發現，吸菸的人罹患開放性肺結核的風險也是非吸菸者的 2 倍；其他包括氣喘、肺氣腫、支氣管炎、鼻竇癌、肺功能衰退、肺癌等疾病，也會因吸菸而增加罹患機率，其中經常被忽略嚴重性的莫過「慢性阻塞性肺病（Chronic Obstructive Pulmonary Disease, COPD）」，世界衛生組織預估在 2030 年，COPD 將成為全球第四大致死疾病，且約有 90% 的 COPD 患者死因可歸咎於吸菸。
2. **心臟及循環系統**：因菸煙中的尼古丁會影響神經系統，引致心跳加速及血管收縮、血壓上升這兩種即時反應，而增加高血壓及血管栓塞的機會；一氧化碳則會減低血液攜氧能力，心臟需要更大的能量才能供應足夠氧氣。吸菸同時亦對血液造成長久影響，血液中的膽固醇及纖維蛋白素原增加，因而容易造成血凝塊阻塞血管，引起心肌梗塞或中風。另可能引起冠狀動脈心臟病（冠心病）、動脈瘤、末梢血管病（Peri-

pheval Vascular Disease, PVD)、血管週邊疾病、破壞血液循環系統，甚至導致柏格式症（Buerger's disease）造成壞疽而截肢等。

3. **癌症：**菸草中含有超過 4,000 種化學物質，至少有 60 種已知的致癌物；菸草內主要引致癌症的物質來自焦油，可能直接引發的癌症包括肺癌、口腔癌、咽頭癌、喉頭癌、膀胱癌、食道癌，而間接可引發的癌症包含頸癌、血癌（骨髓性白血病）、胃癌、肝癌、腎臟癌、胰臟癌、大腸癌、子宮頸癌等；所有癌症死亡人口中，有 30% 和吸菸有關。

二、對男性的影響

1. **生殖能力：**減少精子的數量，降低精子的活力，並造成精子染色體異常。吸菸會造成精子的畸形，傷害其 DNA，導致流產或先天性缺陷，事實上，一天抽 20 根以上菸的男性有 42% 的可能性會生出一個得癌症的小孩。
2. **陽萎：**吸菸影響陰莖內的血管，是故吸菸的男性可能有勃起的障礙或無法持久的困擾。吸菸也會造成精子數目減少，減少到達陰莖的血流，甚至造成陽萎。

三、對女性的影響

1. **性荷爾蒙代謝改變：**吸菸除了增加子宮頸癌、子宮癌的機率，還會減少黃體素的數量，加速更年期的來臨提早 2 至 3 年，並且會造成女性產生男性外表特徵、生理期不規則與生理痛加劇。
2. **生殖能力：**吸菸會造成卵細胞病變，荷爾蒙失調，以及減低輸卵管的功能，而容易造成不孕症。吸菸的女性可能等不到月經，也可能在經期有劇烈的疼痛。這樣的女性要花較久的時間才能受孕，懷孕成功機率降低 25%，或導致引發懷孕、

分娩期間的合併症、不安全性懷孕以及胎盤剝落、前置胎盤。

3. 懷孕：吸菸不但會影響泌乳素、降低泌乳量，更有很大的可能將導致胎位不正、流產、早產、死胎、早夭、胎兒體重過輕、畸型兒，並威脅新生兒的健康及學習能力，如過動兒、人格與學習障礙等等。孕婦吸菸可能會給他們的孩子帶來永久性心臟血管損害，從而增加其小孩中風和罹患心臟病的風險。

四、對兒童及青少年的影響

兒童及青少年吸菸將會造成生長遲緩、活力不足、注意力不集中；更嚴重的是，吸食菸製品將是導致其之後濫用依賴物質的重要導因。吸菸的青少年成為酗酒者的機會是非吸菸者的 10 倍；嘗試毒品的機會比非吸菸者高出 25 倍。

根據國際癌症組織研究顯示，越小開始吸菸，就越難戒除菸癮，而且越容易造成基因病變、引發肺癌，而且 15 歲以下就開始吸菸的吸菸者，縱使以後戒菸，細胞中 DNA 的病變仍高達 164 種，得到肺癌的機率是正常人的 5 倍。

五、二手菸

二手菸是由香菸、菸斗或雪茄燃燒時飄出來或吸菸者吸菸時呼出，由主流菸煙和側流菸煙兩者在空氣中混合而成。在燃燒不完全的情形下，二手菸釋放出 4,000 種以上的化學物質，其中超過 250 種對人體健康有害，更有超過 50 種為致癌物質。懷孕時吸菸或吸入二手菸易導致死產、新生兒死亡率增加、新生兒出生體重較輕或自然性流產、早產。